SENTENZA DELLA CORTE
DEL 1° FEBBRAIO 1979 [1]

Giuseppe Bardi
contro Azienda agricola Paradiso
(domanda di pronunzia pregiudiziale proposta dalla Pretura di Cecina)

«Organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine»

Causa 121/78

Massime

Agricoltura — Organizzazione comune dei mercati — Carne bovina — Giovani bovini destinati all'ingrasso — Contingente d'importazione con prelievo ridotto — Beneficiari — Produttori agricoli — Nozione — Definizione da parte degli Stati membri — Limitazione agli imprenditori agricoli a titolo principale — Ammissibilità

(Regolamento della Commissione n. 2902/77, art. 1, n. 5; direttiva del Consiglio n. 72/159)

In forza del regolamento della Commissione 22 dicembre 1977, n. 2902, che fissa per il primo trimestre 1978 il quantitativo di giovani bovini maschi che possono essere importati a condizioni speciali, gli Stati membri erano autorizzati a specificare le categorie di produttori agricoli ammesse a fruire del contingente d'importazione di giovani bovini maschi in sospensione parziale o totale del prelievo, nell'ambito di una politica intesa al miglioramento delle strutture di allevamento e della produzione di carni bovine.

Il fatto di riservare tale vantaggio ad imprenditori che esercitano l'attività agricola a titolo principale è conforme agli obblighi derivanti, per gli Stati membri, dalla direttiva del Consiglio 17 aprile 1972, n. 72/159, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole.

Nel procedimento 121/78

avente ad oggetto la domanda di pronunzia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dalla Pretura di Cecina, nella causa dinanzi ad essa pendente fra:

1 — Lingua processuale: l'italiano.

GIUSEPPE BARDI, agricoltore, residente in Cecina (Livorno),

contro

AZIENDA AGRICOLA PARADISO, con sede in Castagneto Carducci-Donoratico (Livorno),

causa vertente sull'interpretazione di alcune disposizioni della normativa comunitaria in materia di importazione, in regime speciale, di giovani bovini da paesi terzi,

LA CORTE,

composta dai signori: H. Kutscher, presidente; J. Mertens de Wilmars e Mackenzie Stuart, presidenti di Sezione; A. M. Donner, P. Pescatore, M. Sørensen, A. O'Keeffe, G. Bosco e A. Touffait, giudici;

avvocato generale: G. Reischl;
cancelliere: A. Van Houtte,

ha pronunziato la seguente

SENTENZA

In fatto

I fatti della causa, lo svolgimento del procedimento e le osservazioni presentate a norma dell'art. 20 del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia delle CC.EE. si possono riassumere come segue:

I — Gli antefatti e il procedimento

Il regolamento (CEE) del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine (GU L 148, n. 24), contempla, all'art. 10, n. 1, 2° comma, la riscossione del prelievo all'atto dell'importazione nella Comunità, da paesi terzi, di vitelli e grandi bovini di cui alla voce 01.02 A II della tariffa doganale comune.

Il 14 febbraio 1977, il Consiglio emanava il regolamento n. 425/77 (GU L 61, pag. 1), che modifica il regolamento n. 805/68 e vi aggiunge un nuovo art. 13.

Ai sensi dell'art. 13, n. 1, del regolamento n. 805/68, come modificato dal regolamento n. 425/77, il prelievo da applicarsi eventualmente ai giovani bovini maschi destinati all'ingrasso, il cui peso vivo sia inferiore o pari a 300 kg può essere totalmente o parzialmente sospeso a seconda della situazione di approvvigionamento e del prevedibile andamento dei prezzi di mercato dei bovini nella Comunità.

A tal fine, l'art. 13, n. 2, dispone che ogni anno, anteriormente al 1° dicembre, il Consiglio stende un bilancio preventivo dei giovani bovini maschi che possono essere importati in sospensione totale o parziale del prelievo. Tale bilancio tiene conto sia delle disponibilità previste nella Comunità di giovani bovini destinati all'ingrasso, sia del fabbisogno degli allevatori comunitari.

In forza dell'art. 13, n. 4, lett. a), la Commissione determina, ogni trimestre, il quantitativo che può essere importato e l'aliquota di sospensione del prelievo.

L'importazione in sospensione totale o parziale del prelievo è subordinata, ai sensi dell'art. 13, n. 3, alla presentazione di una licenza di importazione rilasciata nel rispetto dei limiti del quantitativo previsto trimestralmente.

Le modalità di applicazione del regime delle licenze d'importazione e d'esportazione nel settore delle carni bovine sono state determinate dalla Commissione col regolamento 18 marzo 1977, n. 585 (GU n. L 75, p. 5).

L'art. 8 di detto regolamento fissa in 50 capi il quantitativo minimo sul quale può vertere la domanda di licenza, enumera le menzioni che devono figurare sulla domanda e sul titolo e precisa che la percentuale di riduzione del prelievo è quella fissata per il trimestre durante il quale è presentata la domanda di licenza.

L'art. 11 del regolamento contempla fra l'altro il termine per la presentazione delle domande di licenza (n. 1), l'informazione della Commissione da parte degli Stati membri (n. 2), la data di rilascio dei titoli (n. 3) e lo svincolo della cauzione (n. 5); il n. 8 dell'art. 11 prescrive che il richiedente si impegni per iscritto ad effettuare personalmente o a fare effettuare sotto la sua responsabilità le operazioni d'ingrasso.

La Commissione, col regolamento 24 marzo 1977, n. 612, che stabilisce le modalità di applicazione relative al regime speciale all'importazione di taluni giovani bovini maschi destinati all'ingrasso (GU L 77, pag. 18), emanava delle norme particolari aventi lo scopo di garantire che questi bovini non siano sviati dalla loro destinazione.

Col regolamento 27 giugno 1977, n. 1384 (GU L 157, pag. 16), la Commissione modificava i regolamenti nn. 585/77 e 612/77. L'art. 11, n. 1, del regolamento n. 585/77 è stato in particolare completato con una norma la quale stabilisce che il richiedente del titolo d'importazione dev'essere una persona fisica o giuridica che eserciti un'attività nel settore del bestiame e della carne e risulti iscritta in un registro pubblico di uno Stato membro.

La Commissione, all'art, 1, n. 1, del regolamento 22 dicembre 1977, n. 2902 (GU L 338, pag. 12), fissava per il periodo dal 1° gennaio al 31 marzo 1978, il quantitativo massimo degli animali importabili in sospensione totale o parziale del prelievo in 50 000 capi di giovani bovini maschi destinati all'ingrasso, di peso vivo inferiore o uguale a 300 g, di cui almeno 45 000 capi dovevano essere importati e ingrassati in Italia.

L'art. 1, n. 2, di questo regolamento determina il prelievo da riscuotere all'importazione di questi animali nel 50 % o del prelievo da applicarsi il giorno dell'importazione.

L'art. 1, n. 5, 1° comma del predetto regolamento stabilisce che: «nell'ambito del quantitativo riservato all'Italia, i titoli d'importazione possono essere rilasciati direttamente ai produttori agricoli o alle loro organizzazioni professionali, entro un limite massimo di 30 000 capi»; in base al 2° comma di questo numero, «a tale fine, e nel quadro della comunicazione di cui all'articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 585/77, detto Stato membro specifica le categorie dei richiedenti».

Col regolamento 20 febbraio 1978, n. 345, che modifica il regolamento n. 2902/77 (GU L 49, pag. 9), la Commissione aumentava da 50 000 a 80 000 capi il quantitativo massimo di giovani bovini importabili in sospensione del prelievo nella Comunità per il primo trimestre 1978 (art. 1, n. 1, del regolamento n. 2902/77), da 45 000 a 72 000 capi la quantità destinata all'Italia e da 30 000 a 48 000 capi il numero delle licenze d'importazione che potevano venire rilasciate direttamente in Italia ai produttori agricoli e alle loro organizzazioni professionali (art. 1, n. 5).

Il 20 febbraio 1978, l'Azienda agricola Paradiso, società in accomandita semplice di diritto italiano, i cui fondi si trovano a Castagneto Carducci/Donoratico, si era obbligata per iscritto nei confronti di Giuseppe Bardi, agricoltore di Cecina (Livorno), ad acquistare 40 quintali di granoturco destinato all'alimentazione di animali. L'ordine doveva considerarsi annullato qualora l'Azienda non avesse ottenuto la licenza per l'importazione da paesi terzi di 100 vitelli, ai sensi dei vigenti regolamenti comunitari.

Mediante circolare n. 1/170332 del 28 febbraio 1978, il ministero italiano del commercio estero, direzione generale delle importazioni e delle esportazioni, disponeva che i produttori agricoli che desiderassero importare, con prelievo ridotto, giovani bovini maschi destinati all'ingrasso, ai sensi dell'art. 1, n. 5, del regolamento n. 2902/77, dovevano dimostrare di essere in possesso dei requisiti prescritti dall'art. 12, 1° comma, della legge 9 maggio 1975, n. 153, per l'attuazione delle direttive del Consiglio (del 17 aprile 1972) relative alla riforma dell'agricoltura (direttiva n. 72/159 sull'ammodernamento delle aziende agricole, GU L 96, pag. 1; direttiva n. 72/160, concernente l'incoraggiamento alla cessazione dell'attività agricola ed alla destinazione della superficie agricola utilizzata a scopi di miglioramento delle strutture, GU L 96, pag. 9; direttiva n. 72/161, concernente l'informazione socio-economica e la qualificazione professionale delle persone che lavorano nell'agricoltura, GU L 96, pag. 15).

L'art. 12, 1° comma, della legge n. 153, considera come imprenditore agricolo a titolo principale colui il quale dedica all'attività agricola almeno due terzi del proprio tempo di lavoro complessivo e ricava dall'attività medesima almeno due terzi del proprio reddito globale di lavoro.

Con una lettera in data 10 marzo 1978, l'Azienda Paradiso comunicava al Bardi che, non possedendo i requisiti indicati nella circolare sopra ricordata, essa non aveva presentato la domanda d'importazione dei vitelli e che quindi il contratto si doveva considerare non avvenuto.

Il Bardi, il 12 aprile 1978, citava l'Azienda Paradiso davanti alla Prettura di Cecina, per sentirla dichiarare tenuta all'adempimento del contratto.

Con ordinanza 13 maggio 1978, il Pretore di Cecina ha deciso, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, di sospendere il procedimento fino a che la Corte di giustizia non si sia pronunziata in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

1. Se, nel quadro dello speciale regime d'importazione di giovani bovini maschi destinati all'ingrasso, previsto dall'art. 13 del regolamento CEE n. 805/68, e disciplinato da ultimo dai regolamenti CEE nn. 585/77 e 2902/77, le autorità nazionali possono completare, ed integrare a loro discrezione le condizioni di ammissione, in particolare riservando il rilascio dei titoli di importazione a determinate categorie di soggetti unilateralmente individuati all'interno dei produttori agricoli; o se invece le succitate disposizione comunitarie riconoscano a tutte le persone fisiche e giuridiche, titolari di imprese agricole, in specie a quelle che esercitano l'attività di allevamento, il diritto di presentare in ogni caso domanda di titolo di importazione, senza che ad esso possa essere opposto alcun potere discrezionale da parte delle autorità nazionali degli Stati membri.
2. Se, nell'ipotesi che sia concesso agli Stati membri di introdurre ulteriori più restrittive condizioni di ammissione nell'ambito della categoria dei produttori agricoli, l'individuazione dei soggetti beneficiari da parte delle autorità nazionali possa essere fatta rinviando ai requisiti dalle stesse richiesti in sede di attuazione delle direttive comunitarie di ammodernamento delle strutture agricole (direttive 72/159, 160, 161 CEE), in vista cioè di un tipo di intervento pubblico del tutto autonomo e indipendente, per strumenti e finalità, da quelli relativi alla commercializzazione dei singoli prodotti agricoli; requisiti comunque privi di qualsiasi riferimento all'effettivo esercizio dell'attività di allevamento e tali da escludere senza giustificazione numerosissime imprese di allevamento, tra cui tutte quelle a struttura societaria.

L'ordinanza del pretore di Cecina è stata registrata nella cancelleria di questa Corte il 25 maggio 1978.

A norma dell'art. 20 del Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia CEE, sono state presentate osservazioni scritte, il 12 agosto 1978 dalla Commissione delle CC.EE., il 14 agosto dal sig. Giuseppe Bardi, attore in via principale, ed il 28 agosto dal Governo della Repubblica italiana.

Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, la Corte ha deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa ha tuttavia invitato l'attore nella causa principale e la Commissione a rispondere per iscritto a taluni quesiti. Gli interessati hanno ottemperato all'invito entro i termini fissati dalla Corte.

II — Osservazioni scritte presentata alla Corte

Il sig. Giuseppe Bardi, attore nella causa principale, dopo aver richiamato la normativa comunitaria in materia d'importazioni, in regime di sospensione totale o parziale del prelievo, di giovani bovini da paesi terzi, sostiene che i provvedimenti del Governo italiano sono totalmente incompatibili con la suddetta normativa; essi pongono condizioni supplementari, più restrittive e soltanto nazionali, non solo per il rilascio delle licenze di impor-

tazione, ma anche per la presentazione delle domande.

a) Sulla prima questione

I regolamenti nn. 585/77 e 612/77, modificati dal regolamento n. 1384/77, disciplinano compiutamente il regime delle licenze d'importazione. Per quanto riguarda le condizioni soggettive per la presentazione delle domande, il richiedente dev'essere «una persona fisica o giuridica che esercita un'attività nel settore del bestiame e delle carni e risulta iscritta in un registro pubblico di uno Stato membro» (art. 11, n. 1, lett b), del regolamento n. 585/77, modificato dall'art. 5 del regolamento n. 1384/77). Quanto alle condizioni obiettive per la presentazione delle domande, riguardanti in particolare la cauzione, le dichiarazioni e gli impegni destinati a garantire la destinazione effettiva, esse sono esaurientemente stabilite dalla normativa comunitaria. Da questa si evince che gli Stati membri non dispongono di poteri discrezionali di competenza residua, né sul piano normativo né su quello della gestione amministrativa, a parte il ricevimento delle domande, la trasmissione delle comunicazioni e il materiale rilascio delle licenze d'importazione.

Ci si chiede se la situazione descritta sia stata modificata dal regolamento n. 2902/77, il cui art. 1, n. 5, stabilisce che, nell'ambito del quantitativo riservato all'Italia, le licenze d'importazione possono essere rilasciate direttamente ai produttori agricoli o alle loro organizzazioni professionali, entro un determinato limite, e che, a tal fine, nel quadro della comunicatione di cui all'art. 11, n. 2, del regolamento (CEE) n. 585/77, detto Stato membro specifica le categorie dei richiedenti.

L'art. 1, n. 5, del regolamento n. 2902/77, deve essere letto nel contesto dell'intero sistema delle modalità d'applicazione dell'art. 13 del regolamento n. 805/68 ed esaminato tenendo conto del generale divieto di discriminazione che presiede all'attuazione dello speciale regime d'importazione. Prescrivendo il rilascio delle licenze d'importazione direttamente ai produttori agricoli, esso introduce una deroga al principio della parità di trattamento il cui scopo è quello di dare la precedenza ai produttori agricoli; non se ne può desumere alcun potere discrezionale per lo Stato membro interessato.

La disposizione secondo cui lo Stato membro «specifica le categorie dei richiedenti» deve essere collegata all'obbligo di comunicazione imposto agli Stati membri dall'art. 11, n. 2, del regolamento n. 585/77. Si tratta d'un ulteriore elemento della comunicazione che lo Stato membro deve trasmettere alla Commissione: devono semplicemente esservi indicate le categorie dei richiedenti, distinti in «produttori agricoli» ed in «operatori commerciali tradizionali». Non si tratta quindi per nulla d'una facoltà attribuita allo Stato membro interessato, bensì dell'obbligo di fornire un elemento determinato, specifico, «nell'ambito della comunicazione contemplata dall'art. 11, n. 2, del regolamento n. 585/77».

L'espressione «a tal fine», con cui si apre l'art. 1, n. 5, secondo comma, del regolamento n. 2902/77, significa che il nuovo elemento specifico di informazione intende precisamente consentire, nell'ambito di una procedura comunitaria, il rilascio diretto di licenze d'importazione ai produttori agricoli.

Quanto alla natura delle disposizioni comunitarie in causa ed al grado di tutela ch'esse offrono ai singoli, va constatato che il carattere completo del loro contenuto normativo permette di ritenerle direttamente efficaci.

Esse sono norme regolamentari, cioè fonti normative primarie, che non hanno bisogno di un atto di ricezione, non tollerano modifiche o adattamenti da parte delle autorità nazionali e devono ricevere applicazione integrale ed uniforme in tutti gli Stati membri. Le autorità nazionali possono adottare soltanto i provvedimenti d'esecuzione e d'organizzazione autorizzati, in modo diretto o indiretto, da questi regolamenti, nella misura necessaria alla loro applicazione e senza mai poterne modificare il contenuto e gli effetti. Tale constatazione vale soprattutto per il settoro della politica agricola comune, settore in cui gli Stati membri, avendo trasferito alle istituzioni comunitarie qualsiasi competenza tanto d'ordine legislativo quanto d'ordine amministrativo, svolgono funzioni puramente esecutive rispetto ai provvedimenti adottati a livello comunitario.

b) Sulla seconda questione

Qualora, per ipotesi, la disciplina comunitaria consentisse agli Stati membri di modificarne o di restringerne la portata, questa facoltà non sarebbe, comunque, illimitata.

In proposito, conviene osservare che l'espressione «produttore agricolo» di cui all'art. 1, n. 5, primo comma del regolamento n. 2902/77, in collegamento con l'art. 11, n. 1, b), del regolamento n. 585/77, concerne, per l'applicazione del regime speciale di importazione, ogni imprenditore agricolo che eserciti, in forma più o meno esclusiva, un'attività di allevamento. È questa l'unica definizione di cui ci si dovrebbe poter servire al fine d'accertare le condizioni soggettive richieste per la presentazione delle domande d'importazione.

I limiti posti all'esercizio dell'eventuale facoltà di modificare, a livello nazionale, la portata della nozione di «produttore agricolo» risultano, in particolare, dalla sentenza 139/77 del 13 giugno 1978 (Denkavit). Essi sono fissati dal diritto comunitario e, in particolare, dal regolamento in esame; occorre quindi riferirsi al testo ed agli scopi di tale regolamento. Si può rilevare, in proposito, che la circolare ministeriale n. 1/170.332 non tiene affatto conto dei limiti posti dal diritto comunitario ed è perciò incompatibile con quest'ultimo.

Il rinvio indiretto alle direttive comunitarie finisce con l'ammettere al godimento del regime speciale d'importazione i soli imprenditori a titolo principale, cioè i proprietari di un'azienda in grado di svilupparsi, che hanno però bisogno del pubblico intervento per sfruttare le loro eventuali capacità d'espansione. Detta soluzione è incompatibile con gli obiettivi del regime speciale d'importazione. Le direttive rispondono alle esigenze della riforma dell'agricoltura e costituiscono provvedimenti a lungo termine; esse rappresentano l'aspetto strutturale della politica agricola comune e sono assai diverse, per quanto riguarda i loro obiettivi, gli strumenti di cui fanno uso, la loro sfera d'applicazione, dai provvedimenti di politica dei mercati e dei prezzi, anche se devono armonizzarsi con essi. I regolamenti relativi al regime degli

scambi di animali e carni della specie bovina riguardano, dal canto loro, situazioni specifiche di mercato caratterizzate da una sovrapproduzione nell'insieme della Comunità, cui fa riscontro il grave deficit italiano dovuto alla contrazione dell'offerta locale in conseguenza della scarsa competitività del prodotto nazionale e della disaffezione degli allevatori. Proprio a causa di questa situazione locale il regolamento n. 2902/77 ha istituito un regime di particolare favore per l'Italia e per i suoi «produttori agricoli».

L'autonomia delle direttive agricole rispetto al regolamento concernente gli scambi di animali è posta in rilievo dal fatto che le prime escludono direttamente dal godimento degli aiuti in esse contemplati gli acquisti di vitelli destinati all'ingrasso (art. 8, n. 1, lettera b), secondo trattino, della direttiva n. 72/159).

Ora, la circolare ministeriale controversa riserva i vantaggi comunitari alle aziende che non sono ancora sufficientemente sviluppate e li rifiuta alle aziende moderne ed efficienti, che presentano in genere un alto grado di specializzazione e sono quindi più idonee ad esercitare l'attività d'allevamento, cioè proprio quell'attività che i regolamenti comunitari intendono favorire per ampliare il patrimonio zootecnico italiano. La circolare ha così creato una discriminazione, giacché la distinzione da essa stabilita non ha alcun fondamento obiettivo.

La circolare rinvia alle direttive comunitarie facendo riferimento alla legge n. 153/75; ma quest'ultima ha applicato le direttive in modo assolutamente inappropriato.

La restrizione imposta dalla circolare ministeriale contrasta con la disciplina comunitaria nel settore delle carni bovine.

Il *Governo della Repubblica italiana* osserva che le questioni sottoposte alla Corte sono manifestamente estranee ai problemi di cui si discute nella causa principale.

L'art. 1, n. 5, del regolamento n. 2902/77, modificato dal regolamento n. 345/78, ha suddiviso esso stesso, per via diretta, il contingente assegnato all'Italia (72 000 capi) in due parti: la prima (48 000 capi) poteva essere riservata ai «produttori agricoli» ed alle «loro organizzazioni professionali», la seconda, pari ad almeno un terzo del contingente, non poteva invece essere riservata alla predetta categoria. La normativa comunitaria ha essa stessa direttamente attribuito alle autorità italiane alcuni poteri discrezionali di attuazione per determinare concretamente la parte da riservare ai produttori agricoli ed alle loro organizzazioni professionali e per determinare concretamente le nozioni di «produttori agricoli» e di «organizzazioni professionali», cioè per specificare «le categorie dei richiedenti». Questi poteri di attuazione sono stati esercitati mediante la circolare ministeriale, in aderenza a quel «considerando» del regolamento n. 2902/77 secondo cui «la riduzione parziale del prelievo è destinata, in particolare, a favorire il miglioramento delle strutture di allevamento e di produzione di carni bovine in Italia»; a tal fine è opportuno che i produttori possano accedere direttamente, senza passare per intermediari, al regime d'importazione a prelievo ridotto. La circolare ministeriale ravvisa nei produttori agricoli prevalentemente dediti all'agricoltura i produttori dai quali ci si può e ci si deve attendere il perseguito miglioramento delle strutture di allevamento. La legge 9 maggio 1975, n. 153, assimila ai predetti le cooperative agricole e le associazioni di imprenditori agricoli i quali singolarmente dedichino

all'agricoltura almeno la metà del proprio tempo di lavoro e ne traggano almeno la metà del proprio reddito. Il collegamento tra la disciplina del regime speciale di importazione è la normativa sull'ammodernamento ed il potenziamento delle strutture agricole appare del tutto legittimo.

Le questioni in esame vanno perciò risolte come segue:

«L'art. 1, n. 5 del regolamento CEE n. 2902/77, come modificato dal regolamento CEE n. 345/78, deve essere interpretato nel senso che esso affida alle autorità italiane di definire la nozione di «produttori agricoli» e di specificare le categorie dei richiedenti ammessi, in conformità, peraltro, con la finalità indicata nel quinto «considerando» del citato regolamento n. 2902/77; e che corrisponde a (o quanto meno non contrasta con) detta finalità il collegamento della nozione di «produttori agricoli» a quella di produttori agricoli «a titolo principale».

La *Commissione* ritiene che, per l'attuazione concreta d'una disciplina agricola comunitaria che non presenta carattere completo ed esauriente, sia necessario accertare il significato da attribuire, in vista delle finalità della predetta normativa, alla nozione di «produttore agricolo», utilizzata, ma non definita, dalla normativa stessa.

È impossibile ricavare dalle disposizioni del Trattato una definizione di portata generale; nella normativa comunitaria in materia agricola, del resto assai eterogenea, la definizione di detta nozione, lungi dall'essere uniforme, varia a seconda degli specifici obiettivi perseguiti dalle norme comunitarie in questione.

Si evince dal preambolo del regolamento n. 2902/77 che l'importazione a condizioni speciali è giustificata della necessità di tener conto del bisogno di approvvigionamento di talune regioni della Comunità caratterizzate da un notevole deficit di bovini destinati all'ingrasso. Nel succitato preambolo si legge inoltre che tale bisogno si manifesta soprattutto in Italia e che la riduzione parziale del prelievo intende specialmente contribuire al miglioramento delle strutture di allevamento e della produzione di carne bovina in Italia. Le misure previste nel regolamento in esame sono dunque destinate a quei produttori agricoli la cui attività sia dedicata, in tutto o in parte, all'allevamento del bestiame.

Il regolamento n. 805/68 suggerisce del pari una qualificazione più specifica dei beneficiari del regime speciale d'importazione: il suo art. 13, n. 2 (modificato dal regolamento n. 425/77) precisa che il bilancio preventivo annuo del Consiglio tiene conto sia delle disponibilità previste nella Comunità, sia del fabbisogno degli allevatori.

La nozione di «produttore agricolo», ai sensi della normativa comunitaria in esame, equivale dunque a quella meglio determinata di «allevatore».

Le autorità italiane vi hanno aggiunto un elemento nuovo limitando il godimento dell'importazione agevolata agli imprenditori a titolo principale, ai sensi della legge 9 maggio 1975, n. 153. In base alla giurisprudenza della Corte non è possibile considerare illegittima la norma nazionale in questione per il solo fatto che essa aggiunge qualcosa di nuovo alla normativa comunitaria direttamente efficace; la sua eventuale illiceità va esaminata anche alla stregua di altri parametri, in particolare quello degli obiettivi perseguiti dalla norma comunitaria.

Il fatto che quest'ultima abbia rinunciato a precisare i contorni della nozione di produttore agricolo è dovuto all'estrema difficoltà, per il legislatore comunitario, di conoscere in maniera sufficientemente esatta la situazione locale in cui la norma

è chiamata ad esplicare i suoi effetti. Si tratta di una norma destinata agli allevatori e volta a consentir loro un approvvigionamento agevolato con lo scopo, soprattutto, di contribuire al miglioramento delle strutture di allevamento in Italia; essa va dunque considerata come un mezzo supplementare di politica economico-strutturale ispirato alle stesse finalità perseguite dalle direttive nn. 72/159, 72/160 e 72/161. Non appare, di conseguenza, ingiustificato il riferimento delle autorità italiane ai criteri determinativi fissati nella legge n. 153, relativa all'ammodernamento delle strutture agricole secondo i dettami delle direttive comunitarie.

La circostanza che i benefici delle direttive strutturali siano stati riservati agli imprenditori agricoli a titolo principale, cioè a coloro che dedicano all'attività agricola almeno due terzi del loro tempo di lavoro e ne traggono almeno due terzi del loro reddito professionale complessivo, ha una sua ragione: il miglioramento e l'ammodernamento delle strutture agricole implica un intervento nei settori portanti dell'economia agricola, i quali siano in grado di garantire in maniera soddisfacente il realizzarsi di quegli obiettivi mediante un impiego appropriato delle agevolazioni concesse.

Escludendo dal beneficio dell'importazione senza prelievo gli «allevatori» per i quali tale attività costituisce un'occupazione del tutto secondaria e che traggono il loro reddito soprattutto da altre fonti, la circolare controversa si pone sulla stessa linea adottata in materia di miglioramento e di ammodernamento delle strutture agricole in generale e conferma la visione d'insieme ed i principi che ispirano queste azioni anche nel contesto più limitato delle strutture di allevamento.

Le questioni sottoposte alla Corte vanno dunque risolte come segue:

Il fatto che uno Stato membro precisi, al momento della concreta attuazione di una norma comunitaria ed in funzione delle finalità di essa, nozioni, quali quella di «produttore agricolo», il cui contenuto è lasciato aperto dal diritto comunitario generale e derivato, non è incompatibile con tale diritto.

III — Procedimento orale

Il sig. Giuseppe Bardi, attore nella causa principale, con l'avvocato Emilio Cappelli, del foro di Roma, il Governo della Repubblica italiana, rappresentato dal sig. Franco Favara, avvocato dello Stato, e la Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal sig. Guido Berardis, membro del servizio giuridico, hanno formulato le loro osservazioni orali ed hanno risposto alle domande poste dalla Corte durante l'udienza del 29 novembre 1978.

L'avvocato generale ha presentato le proprie conclusioni all'udienza del 17 gennaio 1979.

In diritto

1 Con ordinanza 13 maggio 1978, pervenuta in cancelleria il 27 dello stesso mese, il pretore di Cecina ha sottoposto a questa Corte, in forza dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del regolamento della Commissione 22 dicembre 1977, n. 2902, «che fissa per il primo trimestre 1978 il quantitativo di giovani bovini maschi che possono essere importati a condizioni speciali» (GU n. L 338, pag. 12), con riguardo sia all'art. 13 del regolamento del Consiglio 27 giugno 1968, n. 805, «relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore delle carni bovine», nella versione risultante dal regolamento del Consiglio 14 febbraio 1977, n. 425 (GU n. L 61, pag. 1), nonché al regolamento della Commissione 18 marzo 1977, n. 585, «relativo al regime dei titoli d'importazione e d'esportazione» vigente nello stesso settore, sia alle direttive del Consiglio 17 aprile 1972 concernenti vari problemi di carattere strutturale in materia di agricoltura e, in particolare, alla direttiva n. 72/159, «relativa all'ammodernamento delle aziende agricole» (GU n. L 96, pag. 1).

2 Dal fascicolo risulta che l'attore nella causa principale, Giuseppe Bardi, il quale gestisce un'azienda agricola situata nel territorio del comune di Cecina (provincia di Livorno), concludeva, il 20 febbraio 1978, con la società in accomandita semplice Azienda agricola Paradiso (in prosieguo designata come l'«Azienda»), operante nel settore dell'allevamento dei bovini e i cui fondi si trovano nel territorio del comune di Donoratico (provincia di Livorno), un contratto avente ad oggetto la fornitura a detta società di 40 quintali di granoturco per l'alimentazione zootecnica;

3 il contratto contiene una clausola secondo cui l'ordine «sarà considerato annullato qualora non sia possibile (all'Azienda contraente) ottenere la licenza d'importazione di n. 100 vitelli da paesi terzi ai sensi dei vigenti regolameni CEE»;

4 con lettera 10 marzo 1978, l'Azienda comunicava al Bardi che l'ordine del 20 febbraio 1978 doveva considerarsi annullato, in quanto essa era stata informata del fatto che, in ragione di quanto disposto da una circolare del ministero del commercio estero in data 28 febbraio 1978, non le sarebbe stato possibile presentare domanda per l'importazione di vitelli da paesi dell'Est europeo;

5 l'attore nella causa principale citava allora l'Azienda dinanzi alla Pretura di Cecina, per sentirla dichiarare tenuta all'adempimento del contratto e, conseguentemente, a ricevere la consegna dei 40 quintali di granoturco ordinati;

6 dagli argomenti svolti dinanzi al pretore e dalle informazioni fornite alla Corte risulta che i vitelli che l'Azienda avrebbe voluto acquistare, e per l'ingrasso dei quali essa aveva ordinato al Bardi 40 quintali di granoturco, avrebbero dovuto essere importati nell'ambito di un contingente a prelievo ridotto, concesso all'Italia dal regolamento n. 2902/77;

7 non sembra che l'Azienda abbia presentato, a tal fine, alcuna domanda alle autorità competenti; essa si sarebbe invece considerata, a priori, esclusa dal novero dei beneficiari di detto contingente d'importazione, in ragione della circolare 28 febbraio 1978, n. I/170332, del ministero del commercio estero;

8 in effetti, in forza della suddetta circolare, il vantaggio dell'importazione a prelievo ridotto è stato riservato ai produttori agricoli che soddisfano le condizioni poste dall'art. 12, 1° comma, della legge 9 maggio 1975, n. 153, per l'attuazione delle direttive del Consiglio delle Comunità europee relative alla riforma dell'agricoltura (Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana, 1975, pag. 3298);

9 il rinvio fatto dalla circolare a tale disposizione legislativa avrebbe l'effetto di riservare la possibilità di fruire del contingente d'importazione di cui trattasi a coloro che dedicano personalmente la maggior parte del proprio tempo di lavoro all'agricoltura, condizione che non potrebbe essere soddisfatta nel caso dell'Azienda, dal momento che questa ha la forma giuridica di società;

10 l'attore nella causa principale condivide la tesi della società convenuta, nel senso di ritenere che una circolare del ministero del commercio estero non poteva legittimamente restringere, nel modo indicato, la cerchia degli imprenditori ammessi a beneficiare del vantaggio contemplato dal regolamento n. 2902/77;

11 egli ne desume che l'obbligazione contratta nei suoi confronti dall'Azienda resta impregiudicata.

12 Di fronte a questi argomenti, il pretore ritiene che la soluzione della controversia sottopostagli dipende dall'interpretazione di talune norme di diritto comunitario;

13 a suo avviso, si tratta infatti di stabilire se la limitazione ai soli «imprenditori a titolo principale», ai sensi dell'art. 12, 1° comma, della legge 9 maggio 1975, n. 153, dei vantaggi attribuiti a tutti gli operatori agricoli dal regolamento n. 2902/77 sia eventualmente in contrasto con lo spirito e con la lettera delle disposizioni comunitarie riguardanti lo speciale regime d'importazione di cui trattasi;

14 al fine di chiarire questo dubbio, il pretore ha sottoposto alla Corte due questioni del seguente tenore:

«1) Se, nel quadro dello speciale regime d'importazione di giovani bovini maschi destinati all'ingrasso, previsto dall'art. 13 del regolamento CEE n. 805/68, e disciplinato da ultimo dai regolamenti CEE nn. 585/77 e 2902/77, le autorità nazionali possono completare, ed integrare a loro discrezione le condizioni di ammissione, in particolare riservando il rilascio dei titoli di importazione a determinate categorie di soggetti unilateralmente individuati all'interno dei produttori agricoli; o se invece le succitate disposizioni comunitarie riconoscano a tutte le persone fisiche e giuridiche, titolari di imprese agricole, in specie a quelle che esercitano l'attività di allevamento, il diritto di presentare in ogni caso domanda di titolo di importazione, senza che ad esso possa essere opposto alcun potere discrezionale da parte delle autorità nazionali degli Stati membri.

2) Se, nell'ipotesi che sia concesso agli Stati membri di introdurre ulteriori più restrittive condizioni di ammissione nell'ambito della categorie dei produttori agricoli, l'individuazione dei soggetti beneficiari da parte delle autorità nazionali possa essere fatta rinviando ai requisiti dalle stesse richiesti in sede di attuazione delle direttive comunitarie di ammodernamento delle strutture agricole (direttive 72/159, 160, 161 CEE), in vista cioè di un tipo di intervento pubblico del tutto autonomo e indipendente, per strumenti e finalità, da quelli relativi alla commercializzazione dei singoli prodotti agricoli; requisiti comunque privi di qualsiasi riferimento all'effettivo esercizio dell'attività di allevamento e tali da escludere senza giustificazione numerosissime imprese di allevamento, tra cui tutte quelle a struttura societaria».

15 A norma dell'art. 13, n. 1, del regolamento n. 805/68, come modificato dal regolamento n. 425/77, il prelievo da applicare all'importazione di giovani bovini maschi destinati all'ingrasso può essere totalmente o parzialmente sospeso, alle condizioni stabilite nello stesso articolo, tenuto conto della situazione di approvvigionamento del mercato e del prevedibile andamento dei prezzi;

16 secondo il n. 2 dello stesso articolo, il Consiglio stabilisce ogni anno un bilancio preventivo dei giovani bovini maschi che possono essere importati in base al regime di favore stabilito dal precedente n. 1;

17 infine, il n. 4 dello stesso articolo dispone che le modalità d'applicazione del regime in questione vengono determinate secondo la procedura di cui all'art. 27 dello stesso regolamento, vale a dire dalla Commissione, che decide nell'ambito del procedimento «del Comitato di gestione»;

18 per il periodo considerato, le modalità del regime di favore di cui trattasi sono state precisate dal regolamento della Commissione n. 2902/77, nel senso di una riduzione del prelievo pari al 50 %;

19 secondo il 5° punto del preambolo di questo regolamento, la riduzione del prelievo è destinata, in particolare, «a favorire il miglioramento delle strutture di allevamento e di produzione di carni bovine in Italia»;

20 allo stesso punto del preambolo si considera inoltre che tale obiettivo può essere conseguito «riservando in via prioritaria ai produttori agricoli o alle loro organizzazioni professionali» il rilascio delle licenze che danno diritto a fruire dello speciale regime d'importazione di cui trattasi;

21 ai sensi dell'art. 1, n. 1, del regolamento in questione, il contingente d'importazione veniva fissato in un quantitativo massimo di 50 000 capi di giovani bovini maschi, di cui almeno 45 000 capi dovevano essere importati e ingrassati in Italia;

22 al n. 5 dello stesso articolo, si precisa che, nell'ambito del quantitativo riservato all'Italia, le licenze d'importazione possono essere rilasciate direttamente ai produttori agricoli o alle loro organizzazioni professionali, entro un limite massimo di 30 000 capi, e che, a tal fine, «detto Stato membro specifica le categorie dei richiedenti»;

23 dal complesso di questi testi si desume che il regime d'importazione a prelievo ridotto era destinato, in via prioritaria, nel periodo considerato, a consentire all'Italia di migliorare le strutture dell'allevamento e della produzione di carni bovine, e che, a tale scopo, detto Stato membro veniva espressamente autorizzato a specificare le categorie di produttori ammessi a beneficiare del provvedimento;

24 risulta, quindi, che le autorità italiane avevano la facoltà di riservare il vantaggio della partecipazione a detto contingente d'importazione alle imprese agricole di cui esse intendevano favorire lo sviluppo ai sensi della legge 9 maggio 1975, intesa a realizzare, in Italia, gli obiettivi stabiliti dalle direttive comunitarie del 17 aprile 1972 riguardanti la riforma delle strutture agricole;

25 in particolare, va fatto riferimento a quanto disposto dagli artt. 1, 2 e 3 della direttiva n. 72/159, dai quali risulta che gli Stati membri si sono impegnati ad istituire un regime selettivo di incoraggiamento delle aziende agricole, dando la preferenza, per l'appunto a quelle il cui titolare esercita l'attività d'imprenditore agricolo a titolo principale;

26 questo impegno ha trovato riscontro negli artt. 11 e 12 della legge italiana 9 maggio 1975, n. 153, ai quali viene fatto riferimento nella circolare 28 febbraio 1978;

27 le questioni formulate dal giudice a quo vanno quindi risolte nel senso che, in forza del regolamento della Commissione 22 dicembre 1977, n. 2902, gli Stati membri, ed in particolare la Repubblica italiana, erano autorizzati a specificare le categorie di produttori agricoli ammesse a fruire del contingente d'importazione di giovani bovini maschi in sospensione parziale o totale del prelievo, nell'ambito di una politica intesa al miglioramento delle strutture di allevamento e della produzione di carni bovine, e che il fatto di riservare tale vantaggio ad imprenditori che esercitano l'attività agricola a titolo principale è conforme agli obblighi derivanti, per gli Stati membri, dalla direttiva del Consiglio 17 aprile 1972, n. 72/159, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole.

Sulle spese

28 Le spese sostenute dal Governo della Repubblica italiana e dalla Commissione delle Comunità europee, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione;

29 nei confronti delle parti nella causa principale, il presente procedimento ha il carattere di un incidente sollevato nel corso della causa pendente dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE,

pronunziandosi sulle questioni sottopostele dal pretore di Cecina con ordinanza 13 maggio 1978, dichiara:

In forza del regolamento della Commissione 22 dicembre 1977, n. 2902, «che fissa per il primo trimestre 1978 il quantitativo di giovani bovini maschi che possono essere importati a condizioni speciali», gli Stati membri, ed in particolare la Repubblica italiana, erano autorizzati a specificare le categorie di produttori agricoli ammesse a fruire del contingente d'importazione di giovani bovini maschi in sospensione parziale o totale del prelievo, nell'ambito di una politica intesa al miglioramento delle strutture di allevamento e della produzione di carni bovine.

Il fatto di riservare tale vantaggio ad imprenditori che esercitano l'attività agricola a titolo principale è conforme agli obblighi derivanti, per gli Stati membri, dalla direttiva del Consiglio 17 aprile 1972, n. 72/159, relativa all'ammodernamento delle aziende agricole.

Kutscher Mertens de Wilmars Mackenzie Stuart Donner Pescatore

Sørensen O'Keeffe Bosco Touffait

Così deciso e pronunziato a Lussemburgo, il 1° febbraio 1979.

Il Cancelliere

A. Van Houtte

Per il Presidente

J. Mertens de Wilmars